Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 349

Instelling van een gedeeltelijk verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in het onderwijs, het openbaar vervoer, overheidsgebouwen en de zorg (Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

In het Regeerakkoord «Bruggen slaan» van 29 oktober 2012 is afgesproken dat gezichtsbedekkende kleding wordt verboden in het onderwijs, de zorg, het openbaar vervoer en overheidsgebouwen. Met dit wetsvoorstel wordt hieraan uitvoering gegeven.

Voorgesteld wordt een wettelijk verbod in te stellen op het dragen van kleding die het gezicht geheel bedekt of zodanig bedekt dat alleen de ogen onbedekt zijn, of onherkenbaar maakt (hierna: gezichtsbedekkende kleding), in onderwijsinstellingen, het openbaar vervoer, overheidsinstellingen en zorginstellingen. Op het verbod gelden enkele uitzonderingen. Het verbod geldt niet, indien het dragen van deze kleding noodzakelijk is ter bescherming van het lichaam in verband met de gezondheid of de veiligheid, noodzakelijk is in verband met eisen die aan de uitoefening van een beroep of de beoefening van een sport worden gesteld, of passend is in verband met het deelnemen aan een feestelijke of een culturele activiteit. Verder geldt het verbod niet voor cliënten, patiënten of hun bezoekers in residentiële delen van zorginstellingen, omdat deze kunnen worden gezien als het privédomein van de cliënten of patiënten. Om deze reden is voorzien in de bevoegdheid van het bevoegd gezag van niet-residentiële delen van zorginstellingen toe te staan dat gezichtsbedekkende kleding wordt gedragen door cliënten of patiënten die daar permanent of voor onbepaalde tijd verblijven, of hun bezoekers.

De toelaatbaarheid van het dragen van gezichtsbedekkende kleding is al een aantal jaar onderwerp van maatschappelijke discussie. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd een uniforme en eenduidige norm te stellen met betrekking tot de vraag welke vormen van gezichtsbedekking op welke plaatsen wel en niet acceptabel worden geacht. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is dat in een vrij land als Nederland een ieder de vrijheid heeft om zich te gedragen zoals dat bij hem past, mits de vrijheid van anderen daardoor niet wordt beperkt. Mensen moeten in beginsel zelf kunnen bepalen hoe zij over straat lopen. Op straat kunnen mensen elkaar immers passeren zonder elkaar te hoeven herkennen en met elkaar te

kst-34349-3
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

moeten communiceren. De vrijheid om zich naar eigen inzicht te kleden vindt haar begrenzing daar waar dit ten koste gaat van de onderlinge communicatie waardoor een kwalitatief verantwoorde dienstverlening en of de veiligheid niet meer kunnen worden gewaarborgd op plaatsen waar dit van bijzonder belang is. In die gevallen heeft de overheid de verantwoordelijkheid om regulerend op te treden door het stellen van nadere regels. Dat rechtvaardigt naar het oordeel van de regering een wettelijk verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in onderwijsinstellingen, het openbaar vervoer, overheidsinstellingen en zorginstellingen. In de openbare ruimte kan de politie ten behoeve van identificatie gelasten de gezichtsbedekkende kleding af te leggen op basis van de Wet op de identificatieplicht. Voor een algemeen verbod dat op alle openbare plaatsen zou gelden is onvoldoende grond. Het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel tot instelling van een algemeen verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding zal dan ook worden ingetrokken.

Naar het oordeel van de regering dient verder buiten kijf te staan dat het hier gaat om alle vormen van gezichtsbedekking waarbij het gezicht zodanig wordt bedekt dat de drager ervan niet herkenbaar is. Het maakt daarbij niet uit of het gaat om een gezichtssluier, integraalhelm of een masker. Een hoofddoek, een sluier die het gezicht niet bedekt, een keppeltje of ander hoofddeksel valt vanzelfsprekend niet onder het verbod.

2. Aanleiding en voorgeschiedenis

De eerste publieke discussies over de toelaatbaarheid van het dragen van gezichtssluiers zijn in 2003 begonnen. In dat jaar oordeelde de Commissie gelijke behandeling (CGB), thans College voor de Rechten van de Mens, over een klacht van drie leerlingen die de toegang werd ontzegd tot een Regionaal Opleidingcentrum (ROC), omdat zij een gezichtssluier droegen. De CGB stelde daarbij het ROC in het gelijk. De doelstellingen van het verbod op gezichtsbedekkende kleding van het ROC, het bevorderen van onderlinge communicatie, het kunnen vaststellen van de identiteit van de deelnemers aan de opleiding en de naleving van wettelijke taken, zijn volgens de CGB voldoende zwaarwegend om een verbod op gezichtsbedekkende kleding te hanteren. Daarnaast oordeelde de CGB dat het verbod niet tot doel heeft te discrimineren en dat het middel passend, noodzakelijk en evenredig is om het doel te bereiken.[1] In deze periode hebben ook een aantal universiteiten een verbod op gezichtssluiers opgenomen in hun reglementen.

Op 20 december 2005 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen van het Kamerlid Wilders waarin het kabinet werd verzocht «het openbaar gebruik van de boerka in Nederland te verbieden».[2] Naar aanleiding hiervan heeft de toenmalige Minister van Justitie een commissie van deskundigen gevraagd te beoordelen of het mogelijk is op grond van juridische en maatschappelijke overwegingen over te gaan tot een verbod. Het rapport van de deskundigen «Overwegingen bij een boerkaverbod, zienswijze van de deskundigen inzake een verbod op gezichtsbedekkende kleding» is op 3 november 2006 uitgebracht. Hierin wordt onder meer ingegaan op de verschillende in het geding zijnde waarden en de nationaal en internationaalrechtelijke kaders waaraan een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding dient te worden getoetst. Dit rapport is bij brief van 28 november 2006 aangeboden aan de Tweede

[1] CGB 2003-40.
[2] *Kamerstukken II* 2005/06, 29 754, nr. 41 (motie Kamerlid Wilders) en Handelingen II 2005/06, blz. 36–2546. De motie krijgt steun van CDA, VVD, LPF en Groep Nawijn.

Kamer[3]. Na de voortijdige beëindiging van het toenmalige kabinet, trad op 22 februari 2007 het kabinet Balkenende IV aan. In het coalitieakkoord stond dat ter bescherming van de openbare orde en veiligheid gelaatsbedekkende kleding kon worden verboden.[4] Kort daarna dienden de Kamerleden Wilders en Fritsma in juli 2007 een voorstel in tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met een verbod op het dragen van boerka's of niqabs in de openbare ruimte (boerkaverbod).[5] In januari 2008 diende het toenmalige Kamerlid Kamp een initiatiefwetsvoorstel in tot wijziging van de Wet op de identificatieplicht en artikel 447e van het Wetboek van Strafrecht in verband met een verbod op het dragen van gelaatsbedekkend kleding in het openbaar en in voor het publiek openstaande gebouwen.[6] Anders dan in het voorstel van de Kamerleden Wilders en Fritsma, werden in dit voorstel niet alleen boerka's en niqabs, maar alle vormen van gezichtsbedekkende kleding verboden. Bij brief van 8 februari 2008 heeft het toenmalige kabinet zijn kabinetsstandpunt over de toelaatbaarheid van gezichtsbedekkende kleding aan de Tweede Kamer gestuurd.[7] Geconstateerd werd dat in de Nederlandse samenleving nadere grenzen dienen te worden gesteld aan het dragen van gezichtsbedekking vanwege de belemmeringen in de open communicatie, in het bijzonder waar dat essentieel is voor het ontwikkelen en functioneren van de democratische rechtsstaat. Het kabinet was echter van mening dat een algeheel verbod onnodig was omdat er voldoende wettelijke mogelijkheden bestaan om gezichtsbedekkende kleding plaats- en functiegebonden te verbieden. Het kabinet gaf wel aan in de onderwijs- en openbaarvervoerssector aanvullende maatregelen te onderzoeken en gezichtsbedekkende kleding onverenigbaar te vinden met goed ambtenaarschap. Het werd rijksambtenaren verboden gezichtsbedekkende kleding te dragen tijdens hun werkzaamheden. Verder werd op het gebied van het onderwijs een wetsvoorstel voorbereid dat beoogde een verbod op gezichtsbedekkende kleding in te voeren in scholen en onderwijsinstellingen. Hierover heeft de Afdeling advisering van de Raad van State op 21 mei 2010 advies uitgebracht. Vlak daarna trad het kabinet-Rutte I aan. In het Regeerakkoord «Vrijheid en Verantwoordelijkheid» van 30 september 2010 was opgenomen dat ook op openbare plaatsen, in voor publiek toegankelijke gebouwen, in het openbaar vervoer, onderwijsinstellingen en zorginstellingen uniforme en duidelijke regelgeving rond het dragen van gelaatsbedekking nodig was.[8] Ter uitvoering van deze afspraak werd het wetsvoorstel tot instelling van een algemeen verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding bij de Tweede Kamer ingediend.[9] In het Regeerakkoord van het kabinet-Rutte II «Bruggen slaan» van 29 oktober 2012 is afgesproken dat gezichtsbedekkende kleding wordt verboden in het onderwijs, de zorg, het openbaar vervoer en overheidsgebouwen. Zoals aangegeven wordt hieraan met dit wetsvoorstel uitvoering gegeven.

3. Noodzaak gedeeltelijk verbod

Een pluriform land als Nederland waar verschillende groepen mensen dicht op elkaar leven kan alleen functioneren als iedereen meedoet en de basisprincipes van de samenleving deelt. Onderlinge communicatie tussen burgers is daarbij van groot belang op plaatsen waar mensen elkaar tegenkomen en ontmoeten. Mensen moeten elkaar herkenbaar

---

[3] *Kamerstukken II* 2006/07, 29 754, nr. 91.
[4] *Kamerstukken II* 2006/07, 30 891, nr. 4, p. 27.
[5] *Kamerstukken II* 2007/08, 31 108.
[6] *Kamerstukken II* 2007/08, 31 331.
[7] *Kamerstukken II* 2007/08, 31 200 VII, nr. 48.
[8] Regeerakkoord *Vrijheid en Verantwoordelijkheid,* VVD en CDA, 30 september 2010, p. 26.
[9] *Kamerstukken II* 2011/12, 33 165.

tegemoet kunnen treden. Het dragen van gezichtsbedekkende kleding bemoeilijkt dit. De regering is echter van oordeel dat er onvoldoende grond is voor een algemeen wettelijk verbod dat zich uitstrekt tot alle openbare plaatsen. Een dergelijk verbod past ook niet in de Nederlandse maatschappelijke orde waarin als uitgangspunt geldt dat een ieder de vrijheid heeft om zich te gedragen en/of te kleden zoals dat bij hem past, mits daarmee niet de vrijheid van anderen wordt beperkt. Iedereen moet erop kunnen vertrouwen dat zijn of haar rechten even goed beschermd zijn als die van een ander. In een vrij land als Nederland moeten mensen dus zelf kunnen bepalen hoe zij zich kleden. Op straat kunnen mensen elkaar passeren zonder met elkaar te moeten communiceren. Uiteraard moeten mensen zich kunnen identificeren en zo nodig daartoe hun gezichtsbedekkende kleding afdoen als daartoe aanleiding is.

De eisen voor de veiligheid in de openbare ruimte en de noodzaak in bepaalde situaties personen te kunnen identificeren bieden een rechtvaardiging om op bepaalde plaatsen of in bepaalde situaties te eisen de gezichtsbedekkende kleding af te doen. Wat betreft openbare plaatsen kan gewezen worden op de Wet op de identificatieplicht op grond waarvan burgers verplicht zijn om zich op verzoek van een politieambtenaar of toezichthouder – voor zover noodzakelijk ten behoeve van hun redelijke taakuitoefening – te identificeren. Ook kan gewezen worden op de mogelijkheid voor gemeenten om een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding voor bepaalde plaatsen en gedurende een bepaalde periode uit te vaardigen op grond van de Wet op de openbare manifestaties. Daarnaast kan de burgemeester een verbod baseren op de noodbevelen en verordeningbevoegdheden op grond van de Gemeentewet of bij ordeverstoringen op basis van de algemene plaatselijke verordening. Voorts wordt erop gewezen dat ook bepaalde dienstverleners de identiteit van hun klanten dienen vast te stellen, zoals banken en eigenaren van nachtverblijven. Mensen die gezichtsbedekkende kleding dragen, zullen in die gevallen hun gezicht moeten laten zien als hen wordt gevraagd zich te identificeren. Mensen die daar niet toe bereid zijn kan de dienstverlening worden geweigerd of zo nodig de toegang tot het gebouw worden ontzegd.

Echter, een specifiek wettelijk verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding is wel gerechtvaardigd op plaatsen waar die kleding de onderlinge communicatie ernstig kan belemmeren, waardoor de kwaliteit van de dienstverlening en de veiligheid onvoldoende gewaarborgd kunnen worden. In die gevallen heeft de overheid de verantwoordelijkheid regulerend op te treden en weegt het maatschappelijk belang zwaarder dan het belang van het individu om zich te kleden zoals hij dat wil. In deze gevallen komen mensen noodzakelijkerwijs bij elkaar en is onderlinge communicatie waarbij zij elkaar moeten kunnen aankijken en herkennen van bijzonder belang voor het waarborgen van een kwalitatief verantwoorde dienstverlening, maar ook voor het waarborgen van een veilige omgeving. Anders dan in de openbare ruimte waarin mensen elkaar kunnen passeren, zonder elkaar echt te ontmoeten of met elkaar te hoeven communiceren, zijn mensen in het onderwijs, in de zorg, in het openbaar vervoer of in een overheidsgebouw op contact met elkaar aangewezen en kunnen zij elkaar niet ontwijken. Communicatie waarbij zij elkaar in het gezicht kijken is dan noodzakelijk. Het dragen van gezichtsbedekkende kleding ontneemt in deze gevallen medeburgers de mogelijkheid om de reactie en intentie te peilen van hun (potentiële) gesprekspartner. Daardoor wordt de onderlinge communicatie zodanig belemmerd dat bijvoorbeeld de kwaliteit van het onderwijs of de zorg onder druk komt te staan dan wel de veiligheid in het overheidsgebouw of het openbaar vervoer niet meer kan worden gewaarborgd.

Een uniform en duidelijk wettelijk verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding acht de regering daarom op zijn plaats. Met deze beperking van het verbod tot situaties waar het dragen van gezichtsbedekkende kleding tot problemen kan leiden, wordt naar het oordeel van de regering voorts een goede balans bereikt tussen de vrijheid voor burgers om zich te gedragen zoals dat bij hen past en het belang van onderlinge en herkenbare communicatie.

De regering is zich ervan bewust dat in veel gevallen gebruik kan worden gemaakt van de bevoegdheid van organisaties om binnen de eigen sfeer beperkende huisregels of functie-eisen te stellen. Zo is het rijksambtenaren niet toegestaan gezichtsbedekkende kleding te dragen bij de uitoefening van hun functie en zijn er onderwijsinstellingen die het dragen van gezichtsbedekkende kleding op school verbieden. De regering constateert echter dat lang niet in alle gevallen van de bevoegdheid tot het stellen van huisregels gebruik wordt gemaakt, laat staan dat dat op een uniforme wijze gebeurt. Hier kunnen verschillende redenen voor zijn. Instellingen voelen zich mogelijk niet altijd gemachtigd, niet competent of in staat om huisregels in te stellen, doordat zij bijvoorbeeld nu onvoldoende kennis hebben over de reikwijdte van een in te stellen verbod. Ook kan het zijn dat instellingen vanwege sociale druk geen maatregelen (durven te) treffen. Daarnaast zijn er instellingen die geen maatregelen willen treffen op dit vlak, waardoor er verschillen kunnen ontstaan tussen instellingen die wel en instellingen die geen huisregels kennen met betrekking tot het dragen van gezichtsbedekkende kleding. Hierdoor ontstaat onduidelijkheid en rechtsonzekerheid bij betrokkenen over wat wel en niet toelaatbaar is als het gaat om het dragen van gezichtsbedekkende kleding. Een wettelijk kader dat onverkort voor iedereen geldt zal onduidelijkheid en rechtsonzekerheid wegnemen. Ook om deze reden acht de regering een uniforme regeling bij wet noodzakelijk.
De regering hecht er voorts aan op te merken dat dit wetsvoorstel de bevoegdheid van de instellingen tot het stellen van huisregels wat betreft het dragen van gezichtsbedekkende kleding niet uitsluit. Zoals aangegeven, ziet de regering het als een maatschappelijke norm dat burgers elkaar in bepaalde situaties niet met bedekt gezicht tegemoet treden, elkaar kunnen herkennen en in het gezicht kunnen kijken. Ook de bevoegde autoriteiten van de betrokken instellingen kunnen vanuit hun verantwoordelijkheid voor het beheer van het gebouw of het openbaar vervoermiddel daaraan een belangrijke bijdrage leveren. Zij kunnen erop toezien dat mensen zich binnen die instellingen aan die norm houden. De instelling kan uitdrukkelijk uitdragen dat het verboden is het gebouw met bedekt gezicht binnen te treden en als huisregel stellen dat personen die zich daar niet aan houden, worden aangesproken om de gezichtsbedekkende kleding af te doen of het gebouw te verlaten en dat de politie wordt ingeschakeld, indien de betrokkene niet wenst mee te werken.

4. Reikwijdte van het verbod

De term gezichtsbedekkende kleding is niet gedefinieerd. Deze dient extensief te worden geïnterpreteerd. Het is niet van belang op welke wijze en met welk materiaal de betrokkene zijn gezicht bedekt. Iedere vorm van gezichtsbedekking waarmee de drager zijn gezicht onherkenbaar maakt, valt onder het verbod. Het maakt daarbij niet uit of het een gezichtssluier, een bivakmuts, een integraalhelm of ander materiaal is. In die zin is het dus geen kledingvoorschrift. Wat betreft de termen openbaar vervoer, onderwijsinstellingen, overheidsinstellingen en zorginstellingen geldt dat het hier gaat om termen die in het normale spraakgebruik gebruikelijk zijn, zodat om die reden een definitiebepaling niet nodig is. Voorts is gekozen voor een verbod dat zowel geldt voor de bezoeker als de werknemer of ambtenaar. Hoewel in de meeste gevallen de betrokken instelling in de

arbeidsrelatie een dergelijke voorwaarde oplegt, zoals dat bijvoorbeeld geldt voor rijksambtenaren, is uit oogpunt van rechtsgelijkheid gekozen voor een wettelijk verbod dat voor een ieder geldt op deze plaatsen.

Het verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding geldt in instellingen die onderwijs verzorgen of examens dan wel staatsexamens afnemen en geldt zowel voor leerkrachten, leerlingen en ouders en andere bezoekers. Zo geldt voor onderwijsinstellingen dat het pedagogisch-didactische onderwijsproces vereist dat leraren, maar ook ander personeel de gezichtsuitdrukking van leerlingen kunnen zien en omgekeerd. Herkenbare communicatie is eveneens van belang voor het waarborgen van een schoolklimaat waarin de leerling zich veilig voelt.

Verder geldt het verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding ook voor gebouwen waar zorg wordt aangeboden. Dit gaat om zorg die wordt verleend op grond van de Zorgverzekeringswet en de Wet langdurige zorg en om jeugdhulp die wordt verleend op grond van de Jeugdwet. Voor zorginstellingen is onderlinge communicatie van cruciaal belang voor goede zorgverlening. Een zorgverlener moet het gezicht van een patiënt immers kunnen zien om de geestelijke en/of fysieke gezondheid te kunnen beoordelen. Het dragen van gezichtsbedekkende kleding belemmert dit. Het verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding geldt voor personeel, bezoekers en patiënten van zorginstellingen, zoals ziekenhuizen, tandarts-, huisarts- en fysiotherapiepraktijken. Het verbod geldt niet wanneer deze kleding door patiënten wordt gedragen op hun eigen kamer of appartement in een zorginstelling. Immers, het verblijf op een eigen kamer of appartement in zorginstellingen kan voor patiënten als verblijf in een privédomein worden aangemerkt. Dit betekent echter niet dat op het moment dat er zorg wordt verleend aan een patiënt in een dergelijk privédomein en de kwaliteit van de zorg dit vereist, de patiënt het gezicht bedekt kan houden.

Voorts geldt het verbod ook voor alle vormen van openbaar vervoer. Dit betekent dat het verbod ook zal gelden in bijvoorbeeld treinen, trams, bussen en veerponten. In de voertuigen in het openbaar vervoer bevindt men zich in een afgesloten ruimte waardoor men de ander niet gemakkelijk kan ontwijken. Het dragen van gezichtsbedekkende kleding bemoeilijkt de vaststelling van de intenties en identiteit van de drager waardoor medereizigers zich onveilig kunnen voelen.

Tot slot geldt het verbod ook voor overheidsinstellingen. Hier gelden dezelfde overwegingen als die ten aanzien van het openbaar vervoer. Het gaat daarbij om het feitelijke gebruik van het gebouw door de overheidsinstelling. Het gebouw hoeft daarmee niet in eigendom te zijn van de overheid. Daarbij gaat het om instellingen die vallen onder het rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Dit geldt daarmee ook voor de zelfstandige bestuursorganen. Voorts is uit oogpunt van rechtszekerheid geen onderscheid gemaakt in alleen de voor het publiek vrij toegankelijke delen van het gebouw, zoals de balie van een stadsdeelkantoor, maar ook om delen van het gebouw die afgeschermd zijn van het publiek of die alleen met autorisatie te betreden zijn.

Uitzonderingen

Het verbod zal voor iedere vorm van gezichtsbedekkende kleding gaan gelden, behalve als het dragen daarvan noodzakelijk is ter bescherming van het lichaam in verband met de gezondheid of veiligheid, of indien dit nodig is in verband met eisen die aan de uitoefening van een beroep of sport worden gesteld. Te denken valt bijvoorbeeld aan het dragen van een veiligheidsmasker door een lasser bij het uitvoeren van zijn werkzaam-

heden op deze plaatsen. In deze gevallen zijn uitzonderingen noodzakelijk omdat de fysieke veiligheid hier zwaarder weegt dan het belang van onderlinge communicatie. Verder is van het verbod uitgezonderd het dragen van gezichtsbedekkende kleding indien de kleding passend is bij een feestelijke of culturele activiteit. Te denken valt aan feesten, evenementen en theatervoorstelling en dansvoorstellingen. Het gaat hierbij dus niet om uitingen. Niet gekozen is voor een limitatieve opsomming van de uitzonderingen op deze grond. Naar het oordeel van de regering is het voldoende duidelijk in welke gevallen het dragen van dergelijke kleding gebruikelijk is bij een feestelijke of culturele activiteit en hoeft dit niet nader uitgewerkt te worden in de wet. Gedacht wordt bijvoorbeeld aan Sinterklaasvieringen, carnaval en toneeluitvoeringen. Gelet op de beperking van het verbod tot bepaalde plaatsen, is het ook niet nodig te regelen dat het college van burgemeester en wethouders in bepaalde gevallen ontheffing kan verlenen van het verbod en is het niet nodig een uitzondering op te nemen voor gebouwen die bestemd zijn voor religieuze doeleinden.

Voorts geldt het verbod niet voor cliënten, patiënten of hun bezoekers in residentiële delen van zorginstellingen, omdat deze kunnen worden gezien als het privédomein van de cliënten of patiënten. Tevens is voorzien in de bevoegdheid voor zorginstellingen om toe te staan dat gezichtsbedekkende kleding wordt gedragen in niet-residentiële delen van de zorginstelling door cliënten of patiënten die permanent of voor onbepaalde tijd verblijven in de zorginstelling, of hun bezoekers. Het gaat hier om gemeenschappelijke ruimtes die niet als residentieel kunnen worden aangemerkt, maar die wel veelvuldig door deze personen worden gebruikt in het verlengde van hun privédomein, zoals de gezamenlijke huiskamer of keuken. Het is aan de beoordeling van de zorginstelling welke verblijfsruimtes binnen de zorginstelling in het verlengde liggen van het privédomein van betrokkenen. De uitzondering geldt hiermee niet voor een verblijf met een tijdelijk karakter dat primair een andere functie heeft, bijvoorbeeld een behandel- of een opvoedfunctie, gericht op herstel of genezing. Ook geldt deze niet voor het personeel van de zorginstelling. Overigens is het verblijf in een accommodatie voor jeugdhulp altijd tijdelijk van aard, aangezien jeugdhulp op grond van de Jeugdwet slechts verleend kan worden aan een jeugdige die de leeftijd van 23 nog niet heeft bereikt.

5. Grondrechtentoets

Hoewel het verbod geldt voor iedereen die zijn gezicht bedekt, kunnen sommige personen zich daarbij beroepen op de vrijheid om met het dragen van islamitische gezichtsbedekkende kleding uitdrukking te geven aan een godsdienstige overtuiging. Daarmee kan het verbod leiden tot een beperking van het recht op vrijheid van godsdienst, zoals opgenomen in artikel 6 van de Grondwet, artikel 9 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 18 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR). Daarnaast kan dit verbod ook leiden tot een beperking van het recht op vrijheid van meningsuiting. Het recht op vrijheid van meningsuiting is opgenomen in artikel 7 van de Grondwet, artikel 10 EVRM en artikel 19 IVBPR. Tevens kan het verbod raken aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, die wordt gegarandeerd door artikel 10 van de Grondwet, artikel 8 EVRM en artikel 17 IVBPR. Omdat het toetsen aan deze bepalingen geen wezenlijk andere uitkomst oplevert dan de toetsing aan artikel 9 EVRM, wordt hierna ten aanzien van de toetsing aan deze bepalingen verwezen naar hetgeen is opgenomen over de toetsing aan artikel 9 EVRM.

Godsdienstvrijheid

Voor zover het verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding een beperking zou kunnen zijn van het recht op godsdienstvrijheid en de vrijheid van meningsuiting, kan dit naar het oordeel van de regering de toets aan artikel 9 van het EVRM doorstaan.
Het dragen van islamitische gezichtsbedekkende kleding, zoals boerka's en niqabs, wordt door bepaalde stromingen binnen de islam gezien als het naleven van een religieus voorschrift. Hoewel het hier gaat om een kleine minderheid binnen de islam is het niet aan de overheid om een oordeel te geven over het belang van een voorschrift voor het belijden van een religie of levensbeschouwing.[10] Een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding kan door de draagster van islamitische gezichtsbedekkende kleding dan ook worden ervaren als een beperking van het recht op vrijheid van godsdienst. De belijdenis of een uiting van godsdienstvrijheid kan echter beperkt worden, indien dit niet in strijd is met artikel 6 van de Grondwet en indien dit gerechtvaardigd is op grond van artikel 9 EVRM.[11]

Artikel 6, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat een ieder het recht heeft zijn godsdienst vrij te belijden, behoudens ieders verantwoordelijkheid voor de wet. Dit recht impliceert het recht om naar de regels van die godsdienst te leven, waarbij alleen de wet in formele zin beperkingen kan stellen aan de uitoefening van godsdienstvrijheid.[12] Met dit wetsvoorstel wordt aan dit vereiste voldaan.

Een beperking van het recht op vrijheid van godsdienst is gerechtvaardigd op basis van artikel 9, tweede lid, EVRM indien deze beperking is gebaseerd op een wettelijk voorschrift en indien deze in een democratische samenleving noodzakelijk is met het oog op bepaalde omschreven legitieme doelen, namelijk het belang van de publieke veiligheid, de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Daarbij dient de maatregel in een redelijke verhouding te staan tot het ermee nagestreefde doel en dient er geen minder ingrijpende maatregel als redelijk alternatief voorhanden te zijn. Een maatregel is noodzakelijk in een democratische samenleving indien de belangenafweging tussen het algemeen belang en het belang van het individu leidt tot een «fair balance», waarbij de maatregel ook dient te voldoen aan de eis van proportionaliteit. Daarbij is van belang dat ten aanzien van de vraag wat een gerechtvaardigde beperking van het recht van vrijheid van godsdienst er geen «European consensus» is, zoals ook is aangegeven door het

---

[10] Ten aanzien van artikel 9 EVRM heeft het EHRM bijvoorbeeld inzake *Ahmet Arslan et autres c. Turquie*, aangegeven dat «[...] la Cour relève que les requérants étaient membres d'un groupe religieux nommé Aczimendi et estimaient que leur religion leur imposait de se vêtir de cette manière. [...] Vu sous cet angle, la Cour admet que le fait de condamner les requérants pour avoir porté ces vêtements tombe sous l'empire de l'article 9 de la Convention, qui protège, entre autres, la liberté de manifester des convictions religieuses [...]«.(no. 41135/98, 23 februari 2010, par. 35).

[11] Zie ten aanzien van artikel 9 EVRM bijvoorbeeld EHRM, *Leyla Sahin v. Turkey*, no. 44774/98, 10 november 2005, par. 122–123; EHRM, Kose and 93 Others v. Turkey, no. 26625/02, 24 januari 2006 (ontvankelijkheidsbeslissing).

[12] Zie de Nota Grondrechten in een pluriforme samenleving, Kamerstukken II 2003/04, 29 614, nr. 2, p. 27.

EHRM in de context van onderwijs[13] en het Franse verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in de openbare ruimte.[14] Ten aanzien van dit verbod oordeelt het EHRM dat het een legitiem doel dient, namelijk het belang van de openbare veiligheid en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, en acht het verbod gerechtvaardigd gezien de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen en het respecteren van de minimumnormen die in een open en democratische samenleving gelden, in het bijzonder de norm om samen te leven. Daarbij oordeelt het EHRM voorts dat het verbod proportioneel is, omdat het neutraal is geformuleerd, niet specifiek is gericht op religieuze kleding en de gestelde sancties tot de laagste categorie behoren (150 Euro boete en/of het volgen van een burgerschapscursus).

In dit geval wordt aan het vereiste dat een beperking van het recht op vrijheid van godsdienst bij wet dient te zijn voorzien, met dit wetsvoorstel voldaan. Daarbij is dit wettelijk verbod voorzienbaar, aangezien het reeds was aangekondigd. Tevens is dit wettelijk verbod kenbaar en toegankelijk, aangezien de bepalingen voldoende nauwkeurig zijn omschreven en het wetsvoorstel in het Staatsblad wordt gepubliceerd zodra het wordt aangenomen. Het legitieme doel ten aanzien van de beperking tot het dragen van islamitische gezichtsbedekkende kleding is gelegen in het beschermen van de rechten en vrijheden van anderen waarbij de onderlinge communicatie op de betreffende plaatsen van bijzonder belang wordt geacht om een kwalitatief verantwoorde dienstverlening en veilige omgeving te waarborgen. De wetgever heeft hierin de verantwoordelijkheid regulerend op te treden (zie hoofdstuk 3).
De regering is voorts van oordeel dat het verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding voldoet aan de «fair balance», aangezien het voornoemde belang van onderlinge communicatie op de betreffende plaatsen zwaarder weegt dan het individuele belang van een draagster van islamitische gezichtsbedekkende kleding. Immers, in een pluriform land als Nederland met een verscheidenheid aan culturen, religies en levensbeschouwingen is de staat gebonden aan het scheppen van voorwaarden voor een evenwichtige samenleving, opdat een ieder kan deelnemen aan het maatschappelijk verkeer. Door het belemmeren van de onderlinge communicatie wordt daarmee de maatschappelijke participatie van een ieder en de omgang tussen mensen bemoeilijkt, of zelfs onmogelijk gemaakt.
Voorts voldoet het verbod tevens aan de eis van proportionaliteit, omdat het beperkt is tot enkele plaatsen, neutraal is geformuleerd, niet specifiek is gericht op religieuze kleding en de gestelde sanctie van de laagste categorie is (maximaal 405 Euro boete). Daar komt bij dat met dit verbod niet het belijden van een bepaalde godsdienst zodanig wordt beperkt dat deze niet plaats kan vinden, aangezien er slechts een beperking wordt opgelegd op enkele specifieke plaatsen.

Verbod van discriminatie op grond van religie of geslacht

Het discriminatieverbod op grond van onder meer religie of geslacht is onder andere neergelegd in artikel 14 EVRM, artikel 1 van het Twaalfde

[13] Zie EHRM, *Leyla Sahin v. Turkey*, no. 44774/98, 10 november 2005, par. 109; EHRM, *Lautsi and Others v. Italy,* no. 30814/06, 18 maart 2011, par. 70. Zie ook M.D. Evans, Manual on the wearing of religious Symbols in Public Areas, Martinus Nijhoff Publishers Leiden/Boston, 2009, blz. 85 en 86: *«The Court has made it clear that the state enjoys a broad margin of appreciation in determining how to give effect to its responsibilities as the neutral and impartial organiser of religious life whilst ensuring the fullest possible enjoyment of the freedom of religion of belief that is consistent with respect for the rights and freedoms of others. Moreover, conceptions of the proper balance to be struck have changed over time, and will continue to do so.»*

[14] Zie EHRM, *S.A.S. v. Frankrijk, no.* 43835/11, 1 juli 2014, par. 156.

Protocol bij het EVRM, artikel 26 IVBPR, artikel 1 van de Grondwet en de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb). Dit discriminatieverbod is ook van belang in het kader van een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding. Het verbod van discriminatie verbiedt immers niet alleen directe, maar ook alle vormen van indirecte discriminatie. Aangezien het onderhavige verbod een verbod is dat voor een ieder geldt, leidt dit verbod niet tot directe discriminatie.
Er is sprake van indirecte discriminatie indien het toepassen van neutrale criteria feitelijk leidt tot een discriminatoir resultaat, tenzij hiervoor een objectieve rechtvaardiging bestaat.[15] Het verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding is neutraal geformuleerd. Ten aanzien van een draagster van islamitische gezichtsbedekkende kleding kan gesteld worden dat dit verbod ten aanzien van haar indirect discriminatoir kan zijn op grond van geslacht of religie, tenzij hiervoor een objectieve rechtvaardiging bestaat. Deze objectieve rechtvaardiging is gelegen in het belang van onderlinge communicatie om een kwalitatief verantwoorde dienstverlening en veilige omgeving te waarborgen, zoals hiervoor uiteengezet. Het verbod is een geschikt en passend middel om te garanderen dat mensen in de betreffende situaties elkaar herkenbaar tegemoet treden. Wat betreft de proportionaliteit van het verbod wordt verwezen naar hetgeen hiervoor is opgenomen in het kader van de toetsing aan artikel 9 EVRM. Het gedeeltelijk verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding leidt gezien het voorgaande dan ook niet tot indirecte discriminatie.

6. Handhaving

Het verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding wordt strafrechtelijk gesanctioneerd en wordt meegenomen in het reguliere toezicht door de politie.[16] Deze sanctie is een strafrechtelijke sanctie aangezien plaatselijke verschillen in de handhaving ongewenst zijn.[17] Een strafrechtelijk verbod is het beste middel om dit verbod te handhaven en de rechtsgelijkheid te bevorderen. De handhaving van het verbod ligt in één hand, wat de rechtseenheid en rechtszekerheid bevordert. Voor het handhaven van het verbod zal geen extra capaciteit worden ingezet.

Zoals hiervoor uiteengezet, kan de overtreder bij overtreding van het verbod door de instelling zelf worden gewezen op het verbod en worden verzocht om de gezichtsbedekkende kleding te verwijderen of de ruimte waar het verbod van kracht is te verlaten. Indien de overtreder aan beide geen gehoor geeft is het inschakelen van de politie aan de orde.

Het wetsvoorstel wijzigt de identificatieplicht niet en ook niet de wijze waarop de bevoegde ambtenaar de identiteit controleert. Dat betekent dat iemand die gezichtsbedekkende kleding draagt, net als iedere andere burger verplicht is zich te identificeren als een daartoe krachtens artikel 8 van de Politiewet 2012 bevoegde ambtenaar hierom vraagt. Degene die zich niet conform de Wet op de identificatieplicht identificeert, maakt zich schuldig aan overtreding van artikel 447e van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Ten gevolge hiervan worden de bevoegdheden toepasselijk die het Wetboek van Strafvordering (Sv) biedt om de identiteit van de verdachte vast te stellen.

---

[15] Zie EHRM, *D.H. and Others v. The Czech Republic*, no. 57325/00, 13 november 2007, par. 175, 183 en 184; EHRM, *Oršuš versus Croatia,* no. 15766/03, 16 maart 2010, par. 150.

[16] Zie *Kamerstukken II* 2008/09, 31 700 VI, nr. 69. Uit de kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel volgt dat strafrecht in aanmerking komt als sprake is van een «open context». D.w.z. handhaving van algemene normen zonder specifieke rechtsbetrekking.

[17] *Kamerstukken II* 2008/09, 31 700 VI, nr. 69.

Zo mag de politie op grond van artikel 55b Sv een verdachte die is staande gehouden met het oog op de vaststelling van de identiteit vragen om de gezichtsbedekkende kleding af te doen. Indien de verdachte weigert zijn identiteit bekend te maken, hetgeen bij het bedekken van het gelaat (en bedekt houden) kan worden aangenomen, kan de verdachte worden aangehouden en voor maatregelen ter identificatie worden overgebracht naar het politiebureau. Aldaar kunnen op basis van artikel 61a Sv tegen de voor onderzoek opgehouden verdachte maatregelen in het belang van het onderzoek worden bevolen.

Bij overtreding van het verbod, zal een geldboete kunnen worden opgelegd van de eerste categorie als bedoeld in artikel 23, vierde lid, Sr. De hoogte van de boete zal per geval en afhankelijk van de concrete situatie op basis van de richtlijnen van het Openbaar Ministerie worden vastgesteld.

Met de betrokken instellingen en organisaties zal overleg worden gevoerd over de gevolgen van het wetsvoorstel met betrekking tot de gebouwen die bij hen in gebruik zijn.

7. Regeldruk

Het wetsvoorstel brengt geen informatieverplichtingen met zich mee voor burgers en bedrijven.

8. Financiële gevolgen

De kosten voor de uitvoering van deze wet zullen structureel betrekkelijk gering zijn. De kosten voor handhaving zullen ingepast worden in de reguliere opsporingsbevoegdheden van de politie. Voor voorlichting over deze wet zal binnen de bestaande begroting budget worden gereserveerd.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk